

Anna Michalak

Uniwersytet Łódzki

amichalak@wpia.uni.lodz.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7430-5817>

Konsekwencje uchwalenia *the Fixed-term Parliaments Act 2011* dla brytyjskiej konstytucyjnej praktyki parlamentarnej

Consequences of Enacting the Fixed-Term Parliaments Act 2011 for British Constitutional
Parliamentary Practice

Abstract: The Fixed-term Parliaments Act 2011 received royal assent on September 15, 2011 and entered into force on that day. The assumption of the project promoters, was that passing this act would result in the repeal of the prerogative of the monarch who, on the prime minister's advice, could at any time dissolve parliament and initiate parliamentary elections before expiry of the term for which electoral powers were granted to its members.

However, on April 18, 2017, the then prime minister announced that she planned to call a snap election on June 8, 2017. The order for the general election announcement on June 8, 2017 was issued on April 25, 2017. As a result, parliament was dissolved on May 3, 2017.

Considering the above, one can't but agree with the thesis that the adoption of this law is an example of unnecessary and defective legislation, and that it is also an ineffective act insofar that while the legislative goal was to reduce the frequency of general elections and limit the instrumental influence of the prime minister on the date of dissolution of the parliament, this has not been achieved. This conclusion, along with recently observed systemic reforms and changes in the constitutional practice of the United Kingdom, also allows to say that progressing jurisdiction of the system does not always lead to the achievement of the assumed goals and changes in constitutional practice.

Keywords: Westminster, parliamentary term, no-confidence vote, British parliamentary system

Słowa kluczowe: Westminster, kadencja parlamentu, wotum nieufności, brytyjski system parlamentarny

1. Wprowadzenie

Ustawa o stałej kadencji parlamentu (*the Fixed-term Parliaments Act 2011*) uzyskała sankcję królewską 15 września 2011 r. i w tym dniu weszła w życie. W założeniu projektodawców uchwalenie tej ustawy miało skutkować uchyleniem prerogatywy monarchy, który za radą premiera w każdym czasie mógł rozwiązać parlament i do-

prowadzić do przeprowadzenia wyborów parlamentarnych przed upływem czasu, na jaki wyborcy udzielili posłom swych pełnomocnictw.

Uchylając prerogatywę rozwiązania parlamentu, omawiana ustawa przyznała także uprawnienie Izbie Gmin. Zgodnie z ustawą istnieją dwa „czynniki wyzwalające”, dzięki którym Izba Gmin może doprowadzić do przedterminowych wyborów: po pierwsze, gdy taki wniosek poprze 2/3 członków izby, a po drugie – gdy izba przegłosuje wotum nieufności do rządu (*That this House has no confidence in Her Majesty's Government*)¹. W takim przypadku rozpoczyna bieg termin 14 dni na przyjęcie kolejnej uchwały Izby, tj. wotum zaufania dla rządu (*That this House has confidence in Her Majesty's Government*). Jeśli jednak nie uda się przyjąć takiej uchwały, odbywają się wybory powszechne.

Należy jednak podkreślić, że omawiana ustawa nie odnosi się do tradycyjnych sposobów wyrażania zaufania do rządu. W swym sprawozdaniu Komisja Administracji Publicznej i Spraw Konstytucyjnych Izby Gmin pt. „Rola parlamentu w konstytucji Wielkiej Brytanii – sprawozdanie okresowe o statusie i skutkach wotum zaufania oraz ustawy o stałej kadencji parlamentu z 2011 r.” wyraziła stanowczy pogląd, że ustawa „w żaden sposób nie wpłynęła na zdolność Izby do wyrażania zaufania dla rządu za pomocą innych środków”. Jednakże, jak to zostało podkreślone w sprawozdaniu, tylko wniosek w sprawie wotum nieufności, o którym mowa w ustawie, może doprowadzić do przyspieszenia terminu przeprowadzenia wyborów powszechnych².

Omawiana ustawa ustaliła przy tym datę wyborów powszechnych na dzień 7 maja 2015 r. oraz wprowadziła warunek, że kolejne wybory parlamentarne będą się odbywały w pierwszy czwartek maja co pięć kolejnych lat. Następne wybory zaplanowano zatem na dzień 7 maja 2020 r.

Jednak 18 kwietnia 2017 r. premier Theresa May ogłosiła, że planuje zwołać przedterminowe wybory w dniu 8 czerwca 2017 r., a 19 kwietnia 2017 r., zgodnie z postanowieniami *the Fixed-term Parliaments Act 2011*, w Izbie Gmin przegłosowano wniosek: *Aby doszło do przedterminowych wyborów parlamentarnych*. Zarządzenie o ogłoszeniu wyborów powszechnych w dniu 8 czerwca 2017 r. zostało wydane 25 kwietnia 2017 r. W konsekwencji parlament rozwiązano 3 maja 2017 r.

1 Jednocześnie 15 stycznia 2019 r. Jeremy Corbyn złożył wniosek o wotum nieufności dla rządu Jej Królewskiej Mości. Był to pierwszy taki wniosek złożony na podstawie przepisów ustawy o stałej kadencji parlamentu z 2011 r. Już 16 stycznia Izba Gmin wskazała, że ma zaufanie do rządu Jej Królewskiej Mości, głosując przeciwko wnioskowi o brak zaufania, 325 do 306 (<https://www.parliament.uk/business/news/2019/parliamentary-news-2019/commons-debate-motion-of-no-confidence-in-hm-government> (31.01.2019)).

2 Zob. Public Administration and Constitutional Affairs Committee report, *The Role of Parliament in the UK Constitution*, Interim Report the Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/1813.pdf>; s. 24 (31.01.2019).

Cele omawianej ustawy, tj. zapewnienie stabilności rządów, zniechęcenie do krótkoterminowości w pracach Gabinetu i zapobieganie manipulowaniu datami wyborów dla korzyści politycznej, podważyła zatem łatwość, z jaką Theresa May była w stanie zarządzić wcześniejsze wybory w 2017 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, zgodzić należy się z tezą, że uchwalenie omawianej ustawy to przykład legislacji niepotrzebnej i wadliwej³ oraz wskazać, że jest to także ustawa nieskuteczna, gdyż cel ustawodawczy, jakim było zmniejszenie częstotliwości przeprowadzania wyborów powszechnych oraz ograniczenie instrumentalnego wpływu premiera na termin rozwiązania parlamentu, nie został osiągnięty. Konkluzja ta, jak i obserwowane w ostatnim czasie reformy ustrojowe, a także zmiany praktyki konstytucyjnej Wielkiej Brytanii pozwalają również na postawienie tezy, że postępująca jurydyzacja ustroju nie zawsze prowadzi do osiągnięcia zakładanych celów oraz zmian praktyki konstytucyjnej.

Celem artykułu jest zweryfikowanie, jak zakładane cele wprowadzenia stałej kadencji Westminsteru zmieniły funkcjonowanie parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na przestrzeni zaledwie ośmiu lat.

2. Kadencja parlamentu w porządku konstytucyjnym Wielkiej Brytanii przed i po uchwaleniu the Fixed-term Parliaments Act 2011

Przed uchwaleniem *the Fixed-term Parliaments Act 2011* brytyjskie prawo parlamentarne nie знаło pojęcia „kadencja” w jego kontynentalnym znaczeniu, przez które rozumie się z góry określony, sztywny czas trwania pełnomocnictw ciała ustawodawczego. Używając określenia „kadencja”, Brytyjczycy mieli na myśli maksymalny czas pełnomocnictw udzielonych posłom przez wyborców w czasie wyborów parlamentarnych, określony przez ustawę *Septennial Act* z 1715 r., w brzmieniu nadanym ustawą *Parliament Act* z 1911 r.⁴ Tak rozumiana określona maksymalnie

3 T. Wiecech, Wpływ ustawy o kadencji parlamentu (*Fixed-term Parliaments Act 2011*) na brytyjski system rządów (w:) A. Zięba (red), *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, Kraków 2013, s. 266.

4 Zgodnie z tą ustawą w przypadku, gdy parlament nie zostanie rozwiązany po upływie 5 lat od dnia, w którym został wezwany na pierwsze posiedzenie, automatycznie ulega rozwiązaniu. Wcześniejszego rozwiązania parlamentu na mocy posiadanych prerogatyw może dokonać monarcha na wniosek premiera. Ogłaszając datę przeprowadzenia wyborów do parlamentu, monarcha wskazuje także datę i miejsce zebrania się nowego parlamentu; zob. pkt 7-9 rządowych objaśnień do projektu ustawy, *The Fixed-term Parliaments Bill*, Explanatory Notes, www.parliament.uk (31.01.2019). Szerzej na ten temat zob. Professor Robert Hazell, *The Constitution Unit*, University College London, *Fixed Term Parliaments*, August 2010, <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/150.pdf> (25.01.2019).

na 5 lat⁵ kadencja brytyjskiego parlamentu mogła w nadzwyczajnych sytuacjach zostać przedłużona na mocy ustawy. Jednak w praktyce kadencja rzadko trwała 5 lat, parlament mógł bowiem być rozwiązany w każdym czasie przed upływem tego terminu⁶.

Rozwiązanie parlamentu i zarządzenie wyborów parlamentarnych należało do prerogatyw monarchy. Współcześnie rola monarchy miała jednak charakter formalny, a faktyczna decyzja w tym zakresie należała do premiera. Rozwiązanie parlamentu (*Dissolution of Parliament*) było zwykle decyzją o charakterze politycznym i następowało w momencie dającym największe szanse na zwycięstwo partii rządzącej w kolejnych wyborach⁷. Wybory następowały 17 dni po rozwiązaniu parlamentu (wyłączając święta, weekendy i dni żałoby narodowej)⁸. Dniem wyborów był zwykle czwartek, choć przed 2011 r. nie istniały przepisy prawa, które jednoznacznie by o tym przesądzały.

Kiedy premier ogłaszał datę wyborów, musiał także zdecydować, kiedy rozwiązać parlament. Rozwiązanie mogło nastąpić zaraz po ogłoszeniu wyborów, niemniej jednak ze względu na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych premier w takim przypadku mógł skorzystać z instytucji prorogacji⁹. W konsekwencji zwykle upływał jakiś czas pomiędzy ogłoszeniem wyborów a rozwiązaniem parlamentu¹⁰, co pozwa-

5 Okres pięcioletni biegł od dnia pierwszego posiedzenia parlamentu po przeprowadzonych wyborach powszechnych, por. M. Hook, O. Gay, *Dissolution of Parliament, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/05085, s. 2, www.parliament.uk (25.01.2019).

6 Pozycję parlamentu wśród innych instytucji ustroju państwowego Wielkiej Brytanii określa zasada suwerenności parlamentu. Treść zasady suwerenności oznaczającej, że kompetencje parlamentu mają charakter pierwotny i najwyższy, oraz uznanie parlamentu za źródło legitymowania całego porządku prawnego w państwie prowadzi do wniosku, iż po pierwsze - nie ma takiego prawa, którego parlament nie mógłby uchwalić lub zmienić, po drugie - parlament nie jest ograniczony ustawami wcześniej uchwalonymi ani też jego ustawy nie wiążą parlamentów kolejnych kadencji, a po trzecie - nikt, nie wyłączając sądów, nie może ogłaszać ustawy parlamentu za nieważną (szerzej piszę o tym w: A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013, s. 20).

7 Argumenty świadczące o tym, że jest to przekonanie w niewielkim stopniu odpowiadające rzeczywistości przedstawia T. Wiecech w publikacji *Wpływ ustawy o kadencji parlamentu (Fixed-term Parliaments Act 2011) na brytyjski system rządów*, (w:) A. Zięba (red.) *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, Kraków 2013, s. 252.

8 I. White, R. Kelly, Ch. Coleman, *General election timetable, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/4454, 17 marca 2010, s. 2, www.parliament.uk (25.01.2019).

9 Prorogation of Parliament (odroczenie obrad). W chwili rozwiązania parlament nie musi odbywać posiedzenia (rozwiązanie nie musi nastąpić w czasie trwania sesji). W 1992 r., 1997 r., 2005 r. oraz w 2010 r. rozwiązanie parlamentu zostało poprzedzone instytucją prorogacji, por. M. Hook, O. Gay, *Dissolution of Parliament, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/05085, 8 kwietnia 2010 r., www.parliament.uk (25.01.2019).

10 Tzw. „wash-up” period, por. R. Kelly, *Wash-up, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/05398, 11 marca 2010, www.parliament.uk (31.01.2019).

łało m.in. na dokończenie postępowania legislacyjnego¹¹ czy debatę pożegnalną¹². Zwykle było to kilka dni, ale okres ten może trwać też dłużej. W tym czasie rząd szukał porozumienia z opozycją w celu zakończenia postępowania legislacyjnego w odniesieniu do najważniejszych (najpilniejszych) projektów ustaw (np. poprzez takie zmodyfikowanie projektu ustawy, aby uchwalić go w brzmieniu możliwym do zaakceptowania przez opozycję).

Powyższe rozwiązania związane są z tym, że okres funkcjonowania Westminsteru w konkretnym składzie dzieli się na coroczne sesje, rozpoczynające się jesienią (a po uchwaleniu ustawy o stałej kadencji parlamentu – wiosną). Otwarcie sesji rozpoczyna wygłoszenie mowy tronowej przez monarchę, zawierającej merytoryczny program sesji, a kończy instytucja prorogacji (odroczenie obrad). W czasie pomiędzy zakończeniem jednej a otwarciem następnej sesji zarówno izby, jak i ich komisje nie odbywają posiedzeń. Zamknięcie sesji stanowi również oficjalną prerogatywę monarchy, która jednak nie była wykonywana przez niego osobiście od 1854 r. Przerwanie obrad ma znaczenie dla wszystkich toczących się w izbach prac. W przypadku, gdy nie zostaną zakończone, zgodnie z zasadą dyskontynuacji, aby je przeprowadzić w następnej sesji, muszą zostać podjęte na nowo. Termin odroczenia sesji ma więc znaczenie dla projektów ustaw, pytań parlamentarnych etc. i oznacza dla nich koniec procedowania (z wyjątkiem projektów rządowych, w odniesieniu do których przyjęto wnioski o przeniesienie na następną sesję). Niektóre z dokumentów mogą być przedkładane parlamentowi w czasie odroczenia (np. ustawodawstwo delegowane celem zatwierdzenia), ale nie w czasie rozwiązania parlamentu. Termin zakończenia sesji ustalany jest przez Lidera Izby Gmin oraz Głównego Whipa rządu, co pozwala na pewną elastyczność w odniesieniu do procesu ustawodawczego¹³.

Obecnie parlament zostaje rozwiązany na początku 25. dnia roboczego przed dniem wyborów, określonym w omawianej ustawie. Jak pokazuje praktyka, instytucja prorogacji, po uchwaleniu ustawy o stałej kadencji parlamentu, nadal jest wykorzystywana, choć data wyborów (a więc i data rozwiązania parlamentu) jest znana z wyprzedzeniem. W 2015 r. parlament został bowiem prorogowany 26 marca 2015 r., a rozwiązany (zgodnie z ustawą) 30 marca 2015 r.

11 Kiedy ogłoszone zostają wybory, w ministerstwach rozpoczynają się prace mające na celu przyspieszenie zakończenia prac w toku (w tym także zdecydowania, które z nich powinny zostać zakończone przed rozwiązaniem parlamentu). Rząd potrzebuje wsparcia opozycji, aby zakończyć prace nad projektami ustaw w tak okrojonym czasie – zwykle polega to na uzgodnieniach odnośnie do rezygnacji rządu z najbardziej kontrowersyjnych regulacji.

12 Valedictory Debate.

13 Szerzej na ten temat zob. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013, s. 39 i n.

Z góry znana data rozwiązania parlamentu i przeprowadzenia wyborów doprowadziła – zdaniem brytyjskich komentatorów życia politycznego¹⁴ – do wykształcenia nowego zjawiska określanego jako *zombie Parliament*, tj. parlamentu pozbawionego impulsu legislacyjnego i świeżych pomysłów prawnych. Podnosi się bowiem, że ostatnia sesja w Westminsterze w ramach danej kadencji oznacza, po pierwsze, znaczące zmniejszenie ilości propozycji legislacyjnych zapowiedzianych w mowie tronowej, a po drugie – długie wakacje dla parlamentarzystów, którzy ze względu na mniej obowiązków związanych z uczestniczeniem w postępowaniu legislacyjnym wyjeżdżają do swoich okręgów wyborczych. W sesji 2014-2015 Izba Gmin obradowała przez 142 dni, natomiast pozostałe – 223 dni deputowani spędzili poza Westminsterem.

Należy wskazać, że nie jest to praktyka odbiegająca od tej obserwowanej w poprzednich sesjach w Westminsterze, tj. przed uchwaleniem ustawy o stałej kadencji parlamentu, ani też diametralnie różna od trybu pracy innych parlamentów.

Liczba ustaw uchwalanych podczas ostatnich sesji w ramach danej kadencji parlamentu od sesji 2009-2010 oscyluje wokół 30¹⁵. W literaturze wskazuje się, że statystycznie parlamenty demokracji zachodnich obradują rocznie przez ok. 100 dni, podczas gdy parlament brytyjski – średnio 150 dni w roku¹⁶. Należy przy tym zwrócić uwagę na znaczenie przygotowań do opuszczenia Unii Europejskiej na brytyjskie postępowanie ustawodawcze, kontekst, który do tej pory nie został opisany w literaturze przedmiotu.

3. Wotum zaufania i nieufności w porządku konstytucyjnym Wielkiej Brytanii przed i po uchwaleniu the Fixed-term Parliaments Act 2011

Należy także wskazać, że jednym z brytyjskich konwenansów konstytucyjnych (*constitutional convention*) jest zasada, iż rząd, który utracił poparcie większości parlamentarnej, podaje się do dymisji¹⁷. Może to nastąpić w konsekwencji głosowania nad wotum nieufności, jak i w corocznym głosowaniu nad mową tronową lub w innym głosowaniu, które premier łączy z kwestią zaufania parlamentu do rządu. Zgodnie z konwenansem w takim przypadku premier składa dymisję lub zwraca się do

14 Zamiast wielu zobacz: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/101-uses-zombie-parliament> (31.01.2019).

15 Por. tabela nr 4. Prace legislacyjne w obu izbach parlamentu w latach 1997-2010 (w:) A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze...*, *op.cit.*, s. 190 oraz dane statystyczne zamieszczone na <https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/records-of-activities-and-membership/public-bills-statistics> (31.01.2019).

16 Zob. R. Rogers, R. Walters, R. H. Walters, *How Parliament works*, Edynburg 2006, s. 160.

17 Zob. P. Norton, *The Fixed Term Parliament Act and Votes of Confidence*, "Parliamentary Affairs" 2016, vol. 69, s. 3.

monarchy z prośbą o rozwiązanie parlamentu (co w ostatnich dwóch stuleciach zdarzało się częściej)¹⁸.

Wskazana w tytule opracowania ustawa, poza określeniem stałej 5-letniej kadencji parlamentu, a w konsekwencji daty przeprowadzenia wyborów powszechnych, wprowadziła także pewne zmiany w zakresie możliwości wcześniejszego rozwiązania parlamentu, w tym także odnośnie do uprawnień monarchy we wskazanym wyżej zakresie.

Po pierwsze, w omawianej ustawie wskazano datę następnych wyborów parlamentarnych, tj. dzień 7 maja 2015 r. Dni przeprowadzenia wyborów do parlamentów następnych kadencji mają przypadać co pięć lat w każdy pierwszy czwartek maja. W przypadku wcześniejszego rozwiązania parlamentu (zgodnie z postanowieniami ustawy), w związku z którym wybory zostałyby przeprowadzone wcześniej niż w pierwszy czwartek maja, następne wybory mają zostać przeprowadzone po upływie 4 a nie 5 (jak w zwykłym trybie) lat kalendarzowych (także w pierwszy czwartek maja)¹⁹. Premier dysponuje prawem wydania rozporządzenia (*statutory instrument*) zmieniającego na wcześniejszą lub późniejszą datę wyborów ustaloną zgodnie ze wskazanymi wyżej zasadami, niemniej jednak nie więcej niż o dwa miesiące. Rozporządzenie premiera wydane w tym przedmiocie podlegać będzie zatwierdzeniu przez parlament (przez obie izby w drodze odrębnych uchwał).

Po drugie, rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji, a w konsekwencji przeprowadzenie wcześniejszych wyborów, zgodnie z postanowieniami omawianej ustawy może nastąpić w dwóch przypadkach, tj. w przypadku przegłosowania przez Izbę Gmin odpowiedniego wniosku lub w przypadku przegłosowania wotum nieufności dla rządu.

W pierwszym przypadku odpowiedni wniosek musiałby zostać poddany głosowaniu w zwykłym trybie lub w głosowaniu przez podział (*division*)²⁰, a w tym przy-

18 K. Urbaniak, Prawo wyborcze do parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, (w:) S. Grabowska, K. Skłodowski (red.), Prawo wyborcze do Parlamentu w wybranych państwach europejskich, Zakamycze 2006, s. 45.

19 R. Kelly, Fixed-term Parliaments Act 2011, Commons Library Briefing Paper Number 06111, 27 April 2017, www.parliament.uk (31.01.2019).

20 Parlament westminsterski charakteryzuje również specyficzny tryb podejmowania decyzji w drodze głosowania. Głosowanie co do zasady polega na tym, iż po zadaniu odpowiedniego pytania przez Spikera (np. czy projekt ustawy powinien zostać skierowany do II czytania? Kto z Państwa jest za?, następnie pada pytanie: Kto z państwa jest przeciwny?) posłowie głośno wyrażają swoją opinię w sprawie i w zależności od tego, czyje „okrzyki” przeważają (zwolenników czy przeciwników wniosku), Spiker ogłasza rozstrzygnięcie: „Myślę, że przeważały głosy zwolenników” („I think the Ayes / Noes have it...”) oraz „I think the Contents / Non-contents have it” w Izbie Lordów). Niemniej jednak w niektórych przypadkach deputowani wnioskują o przeprowadzenie głosowania przez podział (zaoponowali po ogłoszeniu rozstrzygnięcia głosowania przez Spikera) lub też Spiker nie może jednoznacznie określić, których głosów na sali było więcej (przeciwnych czy aprobujących). Wprowadzona w 1906 r. formuła głosowania przez podział (*divisions*) jest co do

padku za przyjęciem wniosku musiałoby opowiedzieć się co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów (z uwzględnieniem mandatów wakujących, tj. 433 głosy za w przypadku Izby Gmin liczącej 650 członków)²¹.

Drugim przypadkiem wcześniejszego rozwiązania parlamentu jest przegłosowanie w Izbie Gmin wotum nieufności dla rządu. W takim przypadku, wybory muszą zostać przeprowadzone, chyba że w ciągu następnych 14 dni Izba Gmin przegłosowałaby wotum zaufania dla alternatywnego rządu.

Co istotne omawiana ustawa nie przewiduje możliwości przedłużenia terminu 14 dni, o którym mowa wyżej. Rozwiązanie parlamentu nie musi przy tym nastąpić natychmiast po spełnieniu przesłanki pozwalającej na przeprowadzenie wcześniejszych wyborów. Ustawa przewiduje bowiem uprawnienie premiera do rekomendowania monarsze określonego dnia na przeprowadzenie wyborów²².

Przyjmuje się jednak, że ustawa z 2011 r. nie odnosi się do tradycyjnych sposobów wyrażania zaufania do rządu. Jak już wskazałam, niedawne sprawozdanie Komisji Administracji Publicznej i Spraw Konstytucyjnych Izby Gmin zatytułowane *Rola Parlamentu w Konstytucji Wielkiej Brytanii – sprawozdanie okresowe o statusie i skutkach wniosków o wotum zaufania oraz ustawy o stałej kadencji parlamentu z 2011 r.* przedstawia i uzasadnia stanowczy pogląd, że ww. ustawa w żaden sposób nie wpłynęła na zdolność Izby do wyrażenia zaufania do rządu za pomocą innych środków. Jednakże, jak to zostało powiedziane w sprawozdaniu, obecnie tylko wniosek w spra-

zasady zastrzeżona dla kontrowersyjnych lub istotnych spraw, w odniesieniu do których należy dokładnie określić ilość posłów głosujących za i przeciw (por. H. Barnett, *Constitutional and administrative law*, Londyn 2009, s. 353).

W takich sytuacjach Spiker nakazuje oczyścić pomieszczenia wykorzystywane w celu głosowania („Clear the Lobbies” oraz „Clear the Bar” w Izbie Lordów) a dzwon wzywa parlamentarzystów spoza sali na głosowanie. Po dwóch minutach od postawienia pytania po raz pierwszy (w czasie których strony przeciwne wyznaczają protokolantów (*tellers*) Spiker zadaje pytanie ponownie (jeśli znowu są rozbieżne głosy – oznacza to konieczność przeprowadzenia głosowania przez podział). Polega ono na tym, iż Spiker wskazuje protokolantów wybranych przez frakcje oraz kieruje przeciwników i zwolenników postawionego pytania do odpowiednich pomieszczeń (np. przeciwnicy na prawo, zwolennicy na lewo). Nazwiska posłów są zapisywane i ilość głosów jest liczona zarówno przez sekretarzy Izby, jak też przez frakcyjnych protokolantów. Warto bowiem zauważyć, że w parlamencie westminsterskim do tej pory nie zainstalowano żadnego (mechanicznego czy elektronicznego) systemu liczącego głosy. Wyniki głosowania ogłasza Spiker. W przypadku, gdy w wyniku głosowania okaże się, że głosy podzieliły się po równo – to on ma decydujący głos; szerzej na ten temat zob. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze...*, *op. cit.*, s. 72 i n.

21 Początkowo proponowano większość 55%, ale uwzględniono w tym zakresie komentarze opozycji i mediów, którzy wskazywali, iż jest to propozycja utrzymująca przewagę egzekutywy nad parlamentem (por. O. Gay, I. White, *Fixed-term Parliaments*, SN/PC/831, 28 lipca 2010 r., www.parliament.uk (31. 01.2019)).

22 House of Commons Library Briefing, *Confidence motions*, 16 stycznia 2019 r., s. 6; <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02873> (31.01.2019).

wie wotum nieufności, o którym mowa w ww. ustawie, może doprowadzić do wcześniejszych wyborów powszechnych²³.

Przed ustawą z 2011 r. brak zaufania parlamentu dla rządu mógł doprowadzić do rozwiązania parlamentu jako alternatywy dla rezygnacji rządu. Omawiana ustawa usunęła prerogatywę monarchy pozwalającą rozwiązać w takim przypadku parlament, w związku z czym nie można już składać wniosków o rozwiązanie. Praktyka jednak polegała na tym, że rząd jest tylko zobowiązany do rezygnacji (a przed uchwaleniem ustawy z 2011 r. – dążył do rozwiązania) po tym, jak został pokonany w głosowaniu wotum zaufania, chociaż znacząca porażka w jakimkolwiek innym głosowaniu mogła także doprowadzić do postawienia wniosku o wotum zaufania.

Ogólnie rzecz ujmując, istnieją trzy główne rodzaje wniosków, które są testem zaufania Izby Gmin do rządu: wotum zaufania zainicjowane przez rząd²⁴; wniosek o wotum nieufności²⁵ zainicjowane przez opozycję; oraz inne wnioski, które ze względu na szczególne okoliczności można uznać za wnioski o wotum nieufności lub zaufania²⁶.

Od 1895 r. rządy czterokrotnie ponosiły klęskę w głosowaniu wniosków o wotum zaufania. W 1895 r. i w styczniu 1924 r. doprowadziły do rezygnacji rządu, a w październiku 1924 r. i 1979 r. poprzedzały wnioski o rozwiązanie parlamentu.

4. Wpływ the Fixed-term Parliaments Act 2011 na brytyjski system konstytucyjny

Określenie sztywnej kadencji parlamentu od dawna było przedmiotem dyskusji przedstawicieli polityki, doktryny prawa konstytucyjnego oraz mediów. Należy jednocześnie podkreślić, iż propozycja koalicyjnego rządu w zakresie wprowadzenia kadencyjności Izby Gmin, w jej kontynentalnym znaczeniu, była pierwszą mającą realny kształt i faktycznie wniesioną do parlamentu. Zarówno ta propozycja rządu jak i projekt ustawy o parlamentarnej ordynacji wyborczej i okręgach wyborczych (*The Parliamentary Voting System and Constituencies Bill*²⁷), opublikowane po wyborach w maju 2010 r., wzbudziły powszechne zainteresowanie i dyskusję. Co ciekawe, o ile zmiany w zakresie reformy prawa wyborczego (zmiana sposobu przeliczania głosów na mandaty, jak i zredukowanie liczebności Izby Gmin) nie wzbudziły publicz-

23 Public Administration and Constitutional Affairs Committee report, The Role of Parliament in the UK Constitution, Interim Report the Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cm-pubadm/1813/1813.pdf> (31.01.2019).

24 Confidence motions.

25 No confidence motions.

26 House of Commons Library Briefing, Confidence motions, 16 stycznia 2019 r., s. 3; <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02873> (31.01.2019).

27 Projekt ustawy nr 63 w sesji 2010-2011, www.parliament.uk (31.01.2019).

nej dyskusji, tak propozycja wprowadzenia pięcioletniej kadencji odbiła się szerokim echem. Ponadto poza wskazaną wyżej krytyką pierwotnie zaproponowanej 55% większości dla rozwiązywania parlamentu podnoszono także inne wątpliwości, w tym także natury konstytucyjnej.

Po pierwsze, zastanawiano się, czy z punktu widzenia zasady suwerenności parlamentu²⁸ możliwe jest wprowadzenie regulacji wiążącej dla kolejnych parlamentów. W związku z faktem, iż brytyjska konstytucja ma charakter nieskodyfikowany, a ustawy uchwalane przez parlament mają tę samą moc prawną²⁹, nie ma żadnych przeszkód, aby kolejny parlament zmienił przyjęte w tym zakresie regulacje. Jednocześnie wyrażany był niepokój o wzajemne relacje między proponowanymi regulacjami a postanowieniami *Parliaments Acts*, które przewidują możliwość wydłużenia pełnomocnictw udzielonych posłom w wypadku wojny lub innych sytuacji nadzwyczajnych. Postanowienia te były wykorzystywane w celu wydłużenia kadencji parlamentu zarówno w czasie I jak i II wojny światowej. Ponadto powstała obawa, że proponowane regulacje utrudnią stosowanie konwenansu konstytucyjnego w zakresie rozwiązywania parlamentu po przegłosowaniu wotum nieufności dla rządu³⁰. O ile

28 Treść zasady suwerenności oznaczającej, że kompetencje Parlamentu mają charakter pierwotny i najwyższy, oraz uznanie Parlamentu za źródło legitymowania całego porządku prawnego w państwie prowadzi do wniosku, iż po pierwsze – nie ma takiego prawa, którego Parlament nie mógłby uchwalić lub zmienić, po drugie – Parlament nie jest ograniczony ustawami wcześniej uchwalonymi, ani też jego ustawy nie wiążą Parlamentów kolejnych kadencji, a po trzecie – nikt, nie wyłączając sądów, nie może ogłaszać ustawy Parlamentu za nieważną (por. A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 60).

29 Warto jednak wskazać, iż od około 2003 r. (orzeczenie *Thoburn v. Sunderland City Council* [2003] Q.B. 151) zarówno w doktrynie, jak też w orzecznictwie zaczęto wyróżniać kategorię tzw. ustaw konstytucyjnych (*constitutional statutes*), które od „zwykłych ustaw” ma odróżniać nie tylko specyficzna materia regulacji (relacje między obywatelami a państwem, fundamentalne prawa konstytucyjne), ale także moc prawna tych aktów polegająca na utrudnionym trybie zmiany ich postanowień (szerzej na temat wątpliwości związanych z takim rozróżnieniem zob.: *Constitutional statutes*, „Statute Law Review” 2007, nr 28(2), <http://slr.oxfordjournals.org>, s. iii–v (31.01.2019)).

30 Przed uchwaleniem ustawy z 2011 r. w Wielkiej Brytanii obowiązywał konwenans, zgodnie z którym dla uchwalenia wotum nieufności dla rządu potrzeba zwykłej większości. Doprowadziło to w dniu 28 marca 1979 r. do upadku rządu Partii Pracy z powodu nieobecności jednego z posłów partii rządzącej i zwycięstwa w następnych wyborach partii konserwatystów. Ponadto nie ma jednoznacznego stanowiska co do konsekwencji uchwalenia wotum nieufności, tj. czy skutkiem jest podanie się rządu do dymisji, czy też prośba premiera skierowana do monarchy o wcześniejsze rozwiązanie parlamentu. Praktyka konstytucyjna w tym zakresie (cztery przypadki od 1895 r.) wskazuje, że w rezultacie następuje wcześniejsze rozwiązanie parlamentu. Niemniej jednak w związku z faktem, iż tryb uchwalania wotum nieufności dla rządu nie jest uregulowany w formie ustawy ani też postanowień regulaminowych Izby Gmin, w praktyce jego stosowanie nastręcza wiele trudności (forma i zasady procedowania odpowiedniego wniosku, rodzaje wotum nieufności). Więcej na ten temat zob. R. Kelly, T. Powell, *Confidence motions*, SN/PC/2873, 9 lipca 2010 r., www.parliament.uk (31.01.2019).

bowiem premier David Cameron przedstawiał reformę w tym zakresie jako osłabienie pozycji egzekutywy względem parlamentu (po raz pierwszy w historii Wielkiej Brytanii, premier decyduje się zrezygnować z przysługującego mu uprawnienia poproszenia monarchy o wcześniejsze rozwiązanie parlamentu), o tyle przedstawiciele opozycji uznali to za działania mające na celu destabilizowanie rządu (umożliwia ono bowiem wycofanie się z koalicji i głosowanie za wotum nieufności dla rządu bez jednoczesnego przeprowadzenia wyborów powszechnych)³¹. Jednocześnie uwagę opinii publicznej przyciągała decyzja o wprowadzeniu 5-letniej kadencji (nie 3-letniej czy 4-letniej) oraz fakt, że datę kolejnych wyborów wyznaczono na ten sam dzień, w którym mają się odbyć wybory do Parlamentu Szkockiego i Walijskiego Zgromadzenia Narodowego³².

Jako zalety wprowadzenia sztywnej 5-letniej kadencji parlamentu najczęściej wskazuje się: wyeliminowanie uprzywilejowania partii rządzącej w zakresie możliwości przeprowadzenia wyborów w najbardziej dogodnym dla niej terminie, zlikwidowanie niepewności co do terminu przeprowadzenia wyborów, mającej negatywny wpływ nie tylko na politykę rządu i działanie innych partii politycznych, ale także na gospodarkę państwa. Jednocześnie zwolennicy tego rozwiązania wskazują, iż obecnie rola monarchy w procesie ustalania terminu wyborów jest dość kontrowersyjna. Chociaż formalnie monarcha może odmówić wcześniejszego rozwiązania parlamentu, m. in. w sytuacji przeprowadzenia wyborów parę miesięcy wcześniej, w wyniku których powstał mniejszościowy rząd, w praktyce konstytucjoniści mają wątpliwości co do możliwości odmowy w takiej sytuacji³³.

Natomiast argumenty przeciwników wprowadzenia kadencyjności brytyjskiego parlamentu wskazywały na wynikającą z proponowanej regulacji zachętę do formowania rządów koalicyjnych. Ich zdaniem partia rządząca, tracąca poparcie parlamentu, będzie wołała znaleźć partnera (tj. stworzyć rząd koalicyjny) niż zdecydować się na przeprowadzenie wcześniejszych wyborów. Jak wskazałam, brytyjska praktyka konstytucyjna stanowi, że trwanie rządu uzależnione jest od poparcia parlamentu. Utrata przez rząd poparcia parlamentu daje elektoratowi prawo do wskazania w wyborach partii, której chce powierzyć misję formowania nowego rządu³⁴.

Pierwsze głosy przemawiające za uchyleniem omawianej ustawy pojawiły się w Westminsterze już w 2014 r., kiedy to dwóch deputowanych Izby Gmin (Richard Drax i sir Edward Leigh) wnioskowało o przeprowadzenie stosownej debaty. Oponenti tego poglądu podnosili, że „nie byłoby demokratycznym odebranie władzy

31 Zob. A. Michalak, Projekty reformy sposobu głosowania w wyborach do Izby Gmin i kadencji parlamentu, „Studia Wyborcze”, t. 10, 2010, s. 93 i n.

32 *Ibidem*.

33 V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford 1997, s. 160 i n.

34 O. Gay, I. White, *Fixed-term Parliament, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/831, 6 listopada 2007, www.parliament.uk (31.01.2019).

parlamentowi i przywrócenie kompetencji, która pozwala premierowi indywidualnie decydować o dacie wyborów powszechnych” (Graham Allen). Stwierdził także, że sztywna kadencja parlamentu zapewnia „jasność” i praktyczne korzyści. Deputowani, rząd i wybrane komisje mogą „zaplanować nasz program legislacyjny, ponieważ wiemy, kiedy początek, środek i koniec”³⁵. Inny członek Izby Gmin – Austin Mitchell – opowiedział się za krótszą, 3-letnią kadencją. Deputowani wnosili również projekty ustaw mające na celu uchYLENIE omawianej ustawy, np. projekt wniesiony 12 czerwca 2014 r. przez lorda Grocotta czy projekty wniesione w 2015 r. przez lorda Desai i sir Alana Ducana (który jako jedyny dotarł do drugiego czytania)³⁶.

5. Wnioski końcowe

Powyższa analiza pozwoliła zauważyć, że reforma kadencji Westminsteru stanowiła kolejny etap zmian w zakresie brytyjskiego prawa konstytucyjnego, które były konsekwentnie wdrażane od 1997 r. Jednocześnie na zainteresowanie zasługuje sposób przygotowywania znaczących reform instytucjonalnych w Wielkiej Brytanii. O ile w nauce polskiego prawa konstytucyjnego zwykliśmy odwoływać się do praktyki konstytucyjnej określonych państw, tj. Francji czy Niemiec, o tyle Brytyjczycy nie mają żadnych zahamowań przed wprowadzaniem konstrukcji o dość egzotycznym rodowodzie, niezbyt długiej tradycji czy też wzorowanych na regulacjach przyjętych w byłych koloniach brytyjskich albo państwach Brytyjskiej Wspólnoty Narodów³⁷. Jednocześnie analizując projekt ustawy o kadencji parlamentu w kontekście prawno-porównawczym, komisja specjalna Izby Lordów ds. konstytucji, poza doświadczeniami takich państw jak Kanada, Australia i Nowa Zelandia, wyraziła zainteresowanie regulacjami obowiązującymi w powyższym zakresie w Szwecji i Norwegii oraz Niemczech³⁸.

Ponadto, praktyka konstytucyjna pokazała, że wprowadzenie stałej kadencji nie wyklucza możliwości przeprowadzenia wcześniejszych wyborów pod warunkiem, że rząd posiada wystarczające poparcie parlamentu. Ustawa ta nie zmieniła (uchyliła) też innych procedur umożliwiających odwołanie rządu, choć nie prowadzących do przedterminowych wyborów. Negatywne opinie dotyczące wpływu tej ustawy na mniejszą efektywność parlamentu, zwłaszcza w ostatniej sesji, nie znajdują potwierdzenia w statystykach, jeśli weźmie się pod uwagę praktykę Westminster-

35 Cyt. za R. Kelly, Fixed-term Parliaments Act 2011, House of Commons Briefing Paper, no. 06111, 27 kwietnia 2017, www.parliament.uk (31.01.2019).

36 *Ibidem*, s. 14 i n.

37 Dla przykładu można wskazać, iż przygotowując zmiany w zakresie wyboru Spikera Izby Gmin, wzorowano się na regulacjach przyjętych w tym zakresie w Kenii (por. R. Kelly, The election of a Speaker, SN/PC/05074, 11 marca 2010 r., www.parliament.uk (31.01.2019)).

38 House of Lords Select Committee on the Constitution, Call for Evidence: Fixed-term Parliaments, 15 lipca 2010 r., www.parliament.uk (31.01.2019).

steru sprzed 2011 r. Wreszcie, konsekwencje podjęcia przez Brytyjczyków decyzji o wyjściu z Unii Europejskiej mają – w moim przekonaniu – znaczenie dla wszystkich płaszczyzn funkcjonowania parlamentu brytyjskiego po 2016 r., a zatem także dla oceny stosowania ustawy o stałej kadencji parlamentu.

BIBLIOGRAFIA

- Barnett H., *Constitutional and administrative law*, Londyn 2009.
- Bogdanor V., *The Monarchy and the Constitution*, Oxford 1997.
- Constitutional statutes, „Statute Law Review” 2007, nr 28(2), <http://slr.oxfordjournals.org>.
- Gay O., White I., *Fixed-term Parliaments*, SN/PC/831, www.parliament.uk.
- Hazell R., *The Constitution Unit*, University College London, *Fixed Term Parliaments*, August 2010, <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/150.pdf>.
- Hook M., Gay O., *Dissolution of Parliament*, Notes on Parliament and Constitution, SN/PC/05085, www.parliament.uk.
- House of Commons Library Briefing, *Confidence motions*, 16 stycznia 2019 r., <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02873>.
- House of Lords Select Committee on the Constitution, *Call for Evidence: Fixed-Term Parliaments*, 15 lipca 2010 r., www.parliament.uk.
- <https://www.parliament.uk/business/news/2019/parliamentary-news-2019/commons-debate-motion-of-no-confidence-in-hm-government>.
- <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/101-uses-zombie-parliament>.
- <https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/records-of-activities-and-membership/public-bills-statistics>.
- Projekt ustawy nr 63 w sesji 2010-2011, www.parliament.uk.
- Rządowe objaśnienia do projektu ustawy, *The Fixed-term Parliaments Bill*, Explanatory Notes, www.parliament.uk.
- Kelly R., Powell T., *Confidence motions*, SN/PC/2873, 9 lipca 2010 r., www.parliament.uk.
- Kelly R., *Fixed-term Parliaments Act 2011*, Commons Library Briefing Paper Number 06111, 27 April 2017, www.parliament.uk.
- Kelly R., *The election of a Speaker*, SN/PC/05074, 11 marca 2010 r., www.parliament.uk.
- Kelly R., *Wash-up*, Notes on Parliament and Constitution, SN/PC/05398, 11 marca 2010, www.parliament.uk.
- Michalak A., *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013.
- Michalak A., *Projekty reformy sposobu głosowania w wyborach do Izby Gmin i kadencji parlamentu*, „Studia Wyborcze”, t. 10, 2010.
- Norton P., *The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence*, „Parliamentary Affairs” 2016, vol. 69.

- Public Administration and Constitutional Affairs Committee report, The Role of Parliament in the UK Constitution, Interim Report the Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cm-pubadm/1813/1813.pdf>.
- Public Administration and Constitutional Affairs Committee report, The Role of Parliament in the UK Constitution, Interim Report the Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cm-pubadm/1813/1813.pdf>.
- Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007.
- Rogers R., Walters R., Walters R. H., *How Parliament works*, Edynburg 2006.
- Urbaniak K., *Prawo wyborcze do parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, (w:) S. Grabowska, K. Skłodowski (red.), *Prawo wyborcze do Parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Zakamycze 2006.
- White I., Kelly R., Coleman Ch., *General election timetable, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/4454, 17 marca 2010, www.parliament.uk.
- Wieciech T., *Wpływ ustawy o kadencji parlamentu (Fixed-term Parliaments Act, 2011) na brytyjski system rządów*, (w:) A. Zięba (red.), *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, Kraków 2013.